Current Issue Review 86-2E

FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

Jack Stilborn
Political and Social Affairs Division

29 January 1986
Revised 25 September 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-1-86-2-1991-09E

ISBN 0-660-14469-7

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

ISSUE DEFINITION

Federal-provincial relations impact upon most of the major activities of government in Canada, and are in a state of virtually continuous evolution. Important sources of change are: the election of new governments with new political priorities and conceptions of the federal-provincial process; the social and political environment, which continuously generates new problems and issues; and accumulated experience with ever more complex intergovernmental relationships, which propels both political and institutional adjustment.

This review provides a synopsis of major developments on the federal-provincial scene dating from the election of the first Mulroney government on 4 September 1984. Recent developments are examined in the light of underlying characteristics and emerging trends in federal-provincial relations in the years prior to the accession to power of the Progressive Conservatives. It is intended that this examination will yield conclusions about current and probable directions of change in federal-provincial relations.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The Evolving Framework

The existing framework of federal-provincial relations is the product of several related, and persisting, trends. The scope and scale of government has expanded steadily during this century. This has led governments to occupy the gap between matters of national importance and matters of purely local or regional significance (a distinction which

92-05939/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

was taken for granted by early federalists). As well, the expanded performance of traditional core activities has revealed that, in practice, few local activities are entirely without larger national consequences and few of what were once seen as purely national matters are entirely unaccompanied by distinctively local significance. The result has been a tendency to replace, in practice, the constitutional division of powers and exclusive jurisdictions envisioned by early federalists with *ad hoc* and continuously negotiated arrangements under which each order of government employs the means at its disposal to attempt to discharge its fundamental responsibilities as it perceives them. Under such arrangements the electorate serves as an ultimate court of appeal, while appeal to the courts for decisions on jurisdictional questions is normally a strategic last resort of governments.

As the complex legislative and administrative arrangements of modern federalism have taken shape, federal-provincial relations have undergone a number of distinguishable phases. The fifties and sixties are widely described as the era of cooperative federalism, when steadily expanding resources and a broad federal-provincial consensus about priorities enabled low levels of conflict and the rapid expansion of cost-shared programs. As the modern apparatus of coordinated activity took shape, however, strains began to appear. Provincial concerns about distorted priorities imposed by federal initiatives, visible particularly in the new assertiveness of Quebec, emerged both because newly achieved policy capabilities at the provincial level enabled the development of distinctive provincial positions and because new governmental roles raised new opportunities for federal-provincial divergence. There thus emerged a second phase of federal-provincial relations - widely termed executive federalism - characterized by the politicization of intergovernmental relationships, extensive federal-provincial interpenetration and interdependence, provincial assertiveness and growing levels of conflict. Contributing to these tensions were the financial constraints which emerged during the seventies, and the centralization of the administration of federal-provincial relations in the hands of process specialists, which

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tended to displace functional cooperation among officials sharing disciplinary specialities with forms of jurisdictional competition.

The return to power of the Trudeau government in 1980 inaugurated a period during which many of the tensions characteristic of executive federalism erupted in overt conflict. During the early 1980s the federal government showed an increased willingness to resort to unilateral action in the absence of federal-provincial agreement, notably in the threat to patriate the Constitution and in the introduction of the National Energy Program in 1980. The early eighties also saw the application of federal financial restraint measures to provincial transfers, notably by an amendment of the *Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act* in 1984 (made without consultation of the provinces) which made federal cash contributions for health and post-secondary education subject to the "6 and 5" restraint program. During this period, also, federal concerns about the lack of visibility of federal contributions to cost-shared programs fostered a preference for the direct delivery of federal programs rather than the less visible federal funding of provincially administered programs. This shift is illustrated by the umbrella Economic and Regional Development Agreements, emphasizing coordinated planning but parallel service delivery, which replaced the General Development Agreements of the 1970s, and their emphasis on joint regional development programs. An analogous shift occurred concerning federal funds. The *Canada Health Act* of 1984, for example, required that the provinces provide "appropriate recognition" for federal funding of provincial health insurance programs. This Act, furthermore, illustrated a renewal of federal concern about the maintenance of national standards, and a willingness to impose financial sanctions on provinces not meeting standards formulated at the federal level.

As the Trudeau era drew to a close, a fundamental question about federal-provincial relations remained unanswered. Were the high levels of conflict of the early 1980s, and continuing controversy over such issues as the *Canada Health Act*, primarily an inevitable result of structural developments which had occurred during the seventies and thus, barring fundamental reforms, an indication of the probable future? Was

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

conflict, on the other hand, primarily the result of a temporary conjunction of singular and intractable issues, as well as conflicting political personalities and agendas? The continued attention devoted by the Trudeau administration to the possibility of major reforms of federal institutions, including the strengthening of regional representation within the federal government by means of an elected Senate, implied one response to this question. A contrasting response was apparent, both before and after the election, on the part of the Progressive Conservatives. Brian Mulroney's emphasis on the importance of a renewed political commitment to cooperation, and on the value of skills of negotiation and conciliation, as well as on the implicitly political (rather than institutional) objective of national reconciliation, suggested that the initial focus of the new government would be on the resolution of individual issues under existing arrangements rather than on attempts to alter prevailing institutional structures and practices.

B. The First Mulroney Government: September 1984-October 1988

1. The Honeymoon Phase

The initial phase in the life of the new Conservative government, lasting through 1985, saw the effects of a number of factors favouring improved federal-provincial relations. Among these were explicit federal commitment to such an improvement, the high level of political support for the new government (making it in the interests of provinces to avoid public conflict), and federal-provincial consensus on a number of previously controversial issues.

Dramatic improvements in relations occurred in the energy sector where, on 11 February 1985, an accord between the federal government and Newfoundland on offshore oil development ended years of bitter conflict and where, on 28 March, an accord with the Western provinces opened the way to the restoration of market forces in this sector, to enthusiastic Western applause. The signing of umbrella regional development agreements (ERDA's) with Quebec, Ontario and British Columbia ended negotiations which, under the previous federal government, had frequently been acrimonious and provided further signs of federal-provincial renewal, as did a three-fold

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

increase in the number of senior level federal-provincial consultation meetings.

Conflict during this period was not entirely absent, although by the standards of the early 1980s it was both greatly moderated and more narrowly confined to specific issues. The budget brought down by the government on 23 May 1985 proposed reductions in the rate of increase of federal Established Programs Financing (health and post-secondary education) payments which became the object of sometimes heated controversy throughout the remainder of the year. Also, controversy at the First Ministers' Conference of 28-29 November 1985 over the nature of provincial involvement in free trade negotiations resulted only in a vaguely-worded agreement which itself became the subject of public disagreement between senior federal Ministers and several premiers.

2. 1986-1988

If the 1984-85 phase of federal-provincial relations was a honeymoon, the remaining years of the first Mulroney government may be seen as the inevitable period of post-marital normalization.

Special assistance to farmers of $1 billion for crop year 1986 and $1.1 billion for crop year 1987 contributed to harmony between the federal government and agricultural provinces. On the other hand, calls for federal assistance to the oil industry in 1986 were met with reluctance, provoking bitter criticism from Alberta until the pre-election megaproject commitments of 1988. Individual granting decisions, such as the award of a $104 million CF-18 fighter maintenance contract to Canadair of Montreal despite a lower bid by a Winnipeg-based firm, were a continuing source of controversy, provoking particularly strident protest from the West.

Conflict over fiscal issues was recurrent during this period, focusing in 1986 on provincial demands for increases in equalization payments to compensate for EPF changes, and in 1987 and 1988 on the implementation of the proposed national sales tax. Conflict over free trade became, on the other hand, interprovincial rather than federal-provincial, with Ontario remaining the agreement's sole opponent by the end of 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Calls from the West for a "triple e" Senate became steadily more prominent during this period reflecting, in part, resentment over the federal response to oil industry problems. On the issue of achieving Quebec's constitutional participation, the conciliation skills of Prime Minister Mulroney were widely credited with the achievement, at Meech Lake on 30 April 1987, of federal-provincial agreement on a package of constitutional amendments incorporating five central changes demanded by Quebec. Although preceding negotiations had resulted in agreement that a "Quebec Round" should come before other constitutional initiatives, agreement was only achieved by broadening the package to respond to concerns additional to those of Quebec.

3. Overview

The first Mulroney government saw impressive achievements in the lessening of federal-provincial tensions. While these achievements testify to the positive effect of new faces at the bargaining table, renewed political will, and strategies of conciliation, they also reflected agreement between the federal government and certain provinces on issues such as energy policy. Beginning in 1986, regional assistance decisions and fiscal issues heightened tensions between governments, while declining public support for the federal Conservatives encouraged provincial assertiveness. Federal-provincial relations remained much improved, however, from the adversarial near-paralysis of the early 1980s.

The new focus of the federal government on political accommodation did not remove institutional and constitutional issues from the national agenda. It merely shifted the initiative from the federal government to the provinces, and shifted the focus from federal-provincial conflict to differences among the provinces. As the first Mulroney government came to an end, Western demands for Senate reform remained insistent and the Meech Lake constitutional accord, hailed as a high-point of federal-provincial achievement and holding the promise of Quebec's return to the constitutional fold, remained unratified.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

November 1988 - the Present

1. The Constitution

a. The Meech Lake Phase

As the second Mulroney government assumed power, the Meech Lake constitutional package remained unratified by two provinces (Manitoba and New Brunswick), and elections in each had brought changes of government and diminished ratification prospects.

Such prospects worsened considerably in ensuing months. On 19 December 1988, Premier Gary Filmon withdrew a ratification resolution then before the Manitoba legislature; he ascribed his action to Quebec Premier Robert Bourassa's 18 December announcement that the notwithstanding clause in the Constitution would be invoked on behalf of provincial legislation prohibiting the use of English on outdoor commercial signs. Furthermore, on 20 April 1989, the Liberals, led by Clyde Wells, a vociferous opponent of the Meech Lake amendments, won the Newfoundland election.

Meetings of First Ministers and officials during the remainder of 1989 and early 1990 did not resolve the impasse. On 21 March 1990, however, New Brunswick Premier McKenna revealed details of a companion accord whose acceptance would gain New Brunswick's support of the Meech Lake package. This "companion accord" approach was subsequently adopted by a Special Committee of the House of Commons, which reported on 17 May. Meanwhile, the impasse itself had continued to deepen. On 5 April 1990, a resolution rejecting any changes to the Meech Lake package received all-party support in the Quebec National Assembly. On the following day, the legislature of Newfoundland rescinded its earlier ratification of the amendments.

After gathering for an exploratory dinner on 3 June 1990, the 11 First Ministers embarked on a round of negotiations which, though there were several moments of near collapse, resulted in the 9 June signing of a constitutional agreement. This committed the New Brunswick, Manitoba and Newfoundland Premiers to make every possible effort to achieve ratification of the Meech Lake amendments by 23 June, and committed all

participants to an agenda for Senate reform, further amendments and discussions. During ensuing days, ratification of the Meech Lake amendments was achieved in New Brunswick, but bogged down in Manitoba as NDP MLA Elijah Harper blocked introduction of the resolution in the House of Assembly. On 22 June, responding in part to the situation in Manitoba, Newfoundland Premier Clyde Wells elected not to call a vote on the ratification resolution before the provincial legislature, thus ensuring that two provinces would not ratify by the 23 June deadline.

Death of the accord prompted bitter exchanges between the Newfoundland Premier and both the federal and Quebec governments. The prevailing tenor of political reaction was, however, dispirited rather than acrimonious. Speaking on 23 June, Prime Minister Mulroney stressed the fact that Quebec had never been isolated during the course of the negotiations, and called for the mending of divisions. On the same day, after expressing "profound disappointment" in the name of all Quebeckers, Premier Robert Bourassa declared in a later televized address that Quebec would no longer participate in federal-provincial constitutional talks, and would focus on bilateral discussions with the federal government on areas of shared jurisdiction. It was subsequently indicated that immigration, communications, manpower training and use of the federal spending power were among the areas to be addressed bilaterally.

b. The Post-Meech Phase

On 29 June 1990, Premier Bourassa and Parti Québécois leader Jacques Parizeau announced their agreement on the creation of a non-partisan commission, composed of both political figures and others, to develop recommendations on the political and constitutional status of Quebec. The 36- member commission, established by the National Assembly on 4 September 1990, was to report by 28 March 1991. It joined a 17- member constitutional committee of the Liberal Party, established on 6 April 1990 and mandated to develop proposals for discussion prior to March of 1991, when the adoption of a new constitutional policy was planned.

Reflecting a long-standing pattern of Canadian federalism, Quebec's post-Meech Lake strategy of expanding powers through bilateral negotiations prompted other provinces to declare interest in expanded

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

powers as well. B.C. Premier William Vander Zalm declared on 23 June 1990 that a form of sovereignty association might be sought for B.C. The following day, his emphasis moved to the usefulness of a greater say in immigration, fiscal policy and economic policy. Alberta Premier Getty, on 5 July, declared that his province wanted to be first in line after Quebec in proceeding with bilateral negotiations concerning a range of powers, including the environment, telecommunications, economic development and trade, energy policy, tourism and immigration. Western interest in expanded powers, prompted by what appeared to be the diminished likelihood of Senate reform as well as Quebec's initiatives, was further apparent at the conference of Western premiers in late July 1990, where a range of options, including an independent Western Canadian income tax administration, was discussed.

A year later, in the face of public hostility to the idea in some provinces (notably Alberta), provincial interest (outside Quebec) in a major decentralization of powers appears to have diminished. While the final communiqué of the 26-27 August 1991 Premiers' Conference called for greater provincial control over monetary policy, this demand was accompanied by an implicitly centralist call for a national industrial strategy that would address educational, trade, tax and R&D issues.

A more durable feature of the post-Meech phase of Canadian constitutional development has been the creation, at both federal and provincial levels, of a range of public consultation and consensus-building mechanisms. On 22 August, Alberta Intergovernmental Affairs Minister Jim Horsman announced the creation of a special caucus task force on Canada's Constitution. On 10 September, New Brunswick Premier Frank McKenna announced the appointment of a special commission on Canada's constitutional future, claiming that the Atlantic provinces could not be left out while other provinces set the agenda for future change. On 1 November, the federal government launched a 12-member Citizens' Forum on Canada's Future, whose broad consultative mandate and membership drawn disproportionately from the communications media reflected a federal attempt to exercise leadership while avoiding any appearance of trying to preempt the more overtly political process underway in Quebec. This

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

initiative was complemented, on 13 December 1990, by the establishment (subject to Senate concurrence) of a 17-member joint committee of the Senate and House of Commons, narrowly mandated to consult Canadians and examine the constitutional amending process. As well, on 6 December, Manitoba established a legislative committee to set constitutional priorities, and on 19 December, Ontario Premier Bob Rae announced the creation of an all-party legislative committee to develop constitutional proposals. Also in December, a cabinet task force on confederation was established in B.C. (where, following the replacement of Mr. Vander Zalm by Mrs. Rita Johnston as Premier, a broader approach involving an all-party legislative committee was adopted). On 22 March 1991, the legislature of Prince Edward Island established a seven-member constitutional committee while, on 7 June, a 12-member committee under the chairmanship of former federal cabinet minister Eric Kierans was established in Nova Scotia. A citizens' task force was announced in Saskatchewan on 23 August, and, on 19 September, Newfoundland Premier Clyde Wells announced that, despite earlier indications to the contrary, a constitutional committee would be established in that province as well.

As the various provinces proceeded with the creation of constitutional committees, the national constitutional agenda and the time-frame for decision-making were becoming more definite (partly in response to developments in Quebec and the release of the federal Joint Committee and Commission reports).

On 9 March 1991, the Quebec Liberal Party adopted constitutional proposals for a radical decentralization of powers. Provinces not desiring the degree of autonomy claimed for Quebec would be free to enter into administrative agreements establishing a federal role in the exercise of designated powers. The proposal envisages only four areas of exclusive federal jurisdiction, and was thus widely seen to involve a serious weakening of the federal government, although nine areas of shared jurisdiction were also proposed. Reaction from the federal government was cautious, and focused on Mr. Bourassa's closing remarks to the Quebec Liberal Party convention, which stressed a continuing commitment to federalism.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On 27 March 1991, the final report of the Bélanger-Campeau Commission was released. It argued that the failure of the Meech Lake amendments had resulted in a constitutional stalemate, and recommended that the National Assembly of Quebec should pass legislation providing for: (a) a parliamentary commission to review proposals for a renewed federalism coming from the rest of Canada, (b) a parliamentary commission to explore the option of full sovereignty, and (c) a referendum on sovereignty either between 8 and 22 June 1992 or 12 and 26 October 1992.

It was announced in the Throne Speech of 13 May 1991, that constitutional proposals to be developed by the federal government would be examined by an expanded parliamentary committee in the fall. Subsequent to this announcement, the Beaudoin-Edwards Committee and the Spicer Commission released their reports. The former, on 20 June, stressed the need for public involvement in the process of constitution-making. It called for public hearings on amendment proposals to be made mandatory, and for continued use of parliamentary mechanisms. As well, it recommended that an amending procedure involving regional vetoes be adopted. The Spicer Commission, whose report was released on 27 June, highlighted public resentment over closed-door constitutional deal-making, cynicism about politicians, and specific concerns ranging from official bilingualism to economic issues. Most fundamentally it stressed the persistence of mutual incomprehension on the part of francophone and anglophone Canada.

Bill 150, adopted by the Quebec National Assembly on 20 June 1991, established two 18-member committees - one to study sovereignty options and the other to consider formally binding offers for renewed federalism. The debut of the two committees on 28 August was marked, however, by intense partisan strife. The P.Q. prevented discussion of four of eight items on the agenda of the federalism committee, while the Liberals delayed business in the sovereignty committee.

On 19 June, the House of Commons passed a resolution establishing (subject to Senate concurrence, which was obtained on 21 June) a special joint committee to review forthcoming constitutional proposals of the government, consult widely with the public, and consult specifically

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

with the various provincial constitutional committees and commissions. Its final reporting date was set at 28 February 1992.

While the consultative exercises proceeded in various provinces, the main initiative reverted to the federal government. A cabinet committee on national unity travelled to various regions of the country and received background briefings during the spring and early summer. During a meeting in Charlottetown on 1 August, the committee moved to the consideration of detailed proposals.

Successive rounds of intergovernmental consultation during the summer and early fall were accompanied by a number of positive signs. After several highly confrontational exchanges in the spring, on 26 July Prime Minister Mulroney and Ontario Premier Bob Rae emerged from a constitutional discussion at Harrington Lake radiating amiability. Some signs of flexibility came, as well, from Quebec. On 7 August, provincial manpower and revenue security minister André Bourbeau suggested in an interview that Quebec would be satisfied with a new administrative agreement on unemployment insurance, rather than the exclusive jurisdiction called for in the Allaire Report.

On 23 September, Prime Minister Mulroney presented the federal government's constitutional proposals to Parliament. The proposals included three central components: (1) proposals relating to core values, such as strengthening the Charter, Quebec's distinctiveness, a right of aboriginal self-government, aboriginal participation in current and future constitutional deliberations, and the inclusion of a "Canada clause" in the Constitution; (2) proposals relating to political institutions, such as procedural reform in the House of Commons, an elected Senate, a territorial role in Supreme Court appointments, and the possibility of changes to the amending formula as specified in the Meech Lake Accord; and (3) proposals relating to the economic union, such as the broadening of section 121 (the Common Market clause) and of federal powers to manage the economic union, strengthened regional influence over monetary policy, and the negotiation and subsequent constitutionalization of bilateral agreements in areas such as labour market training, immigration, culture and broadcasting. As well, the government paper includes proposals to move the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

residual power to the provinces, remove the federal declaratory power, provide for the delegation of legislative powers between Parliament and provincial legislatures, rationalize programs to curtail federal-provincial duplication, restrict use of the federal spending power, and establish a "Council of the Federation" exercising final decision-making authority over matters relating to the economic union and intergovernmental coordination. Initial reaction from the provinces was cautiously receptive.

2. Fiscal and Economic Issues

A number of additional issues are solidly entrenched on the federal-provincial agenda, many of them relating to money. The allocation of regional development spending, for example, remains consistently sensitive. There has been provincial protest over relative shares in most regions, while rivalries over specific projects, such as the site of the proposed Canadian space agency, illustrate the capacity of such issues to produce conflict. Provincial concerns over regional development spending deepened in mid-March of 1989, when the federal government, pending the release of the budget, froze negotiations over a series of regional development umbrella agreements (ERDA's) scheduled to terminate at the end of the fiscal year. Concern gave way to protest (notably from the Maritime provinces, Ontario and Manitoba) when the 27 April 1989 budget announced reductions in regional development spending. Protest continued during the summer and, while the signature of a series of regional development agreements brought its reduction in Atlantic Canada, in a 16 August statement Manitoba Premier Gary Filmon asserted that federal-provincial relations were generally deteriorating, and blamed reduced federal consultation efforts and spending cuts.

The propensity of tensions over regional development, like many other tensions in the federal-provincial arena, to replicate the dynamics of broader constitutional difficulties was particularly evident in relations between Quebec and the federal government. Federal frustration over delays in joint project funding and increasingly confrontational negotiations under the Canada-Quebec ERDA resulted in an announcement by Health Minister Benoît Bouchard, on 29 May 1991, that the federal government would establish a separate regional development ministry to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

expedite the direct federal funding (with an attendant increase in federal visibility) of projects in Quebec. The announcement ignited fierce protests over federal interference in Quebec while, paradoxically, drawing complaints from Ontario that its own needs were being ignored.

A one percent reduction in the rate of growth of federal Established Programs Financing transfers was also announced in the 27 April 1989 budget. The 20 February 1990 budget announced a two-year freeze on grants for health care and post-secondary education under the EPF, combined with a 5% ceiling on Canada Assistance Plan payments to the three most fiscally strong provinces - Ontario, British Columbia and Alberta. Provincial reaction to the cuts ranged from the harshly negative (B.C. Premier William Vander Zalm described the budget as "outrageous") to the resigned. In a rare departure from the prevailing federal-political pattern of political accommodation, British Columbia took the issue to the B.C. Court of Appeal which, on 15 June 1990, ruled that the ceiling contravenes existing federal legislation. Prime Minister Mulroney announced that the federal government would appeal the decision.

On 15 August 1991, the Supreme Court ruled that the federal government does not require provincial agreement to alter federal transfers under the C.A.P., thus validating the 1990 payment ceiling. The result was a renewal of the strong provincial protest against transfer payment restraints that had arisen in wake of the freeze on 1992-93 EPF transfers announced in the 26 February budget. In at least one case, an ominous link was made between fiscal and constitutional tensions; on 15 August, Ontario Premier Bob Rae warned that national unity could not be achieved while fiscal conflict persisted, and asserted that the issue of transfer payments would have to be included on the federal-provincial constitutional agenda.

Federal efforts to restrain spending have resulted in new levels of controversy over the financing of emergency assistance to grain growers in recent years as well. In response to a debt crisis exacerbated by international market conditions, federal agriculture Minister Donald Mazankowski announced at a conference of federal and provincial ministers held 29-30 March 1990 that the federal government would provide up to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

$500 million in assistance, on condition the funds were matched by recipient provinces. The proposal drew strongly negative reaction from premiers of producing provinces, with Saskatchewan Premier Grant Devine declaring that the federal commitment was not enough, and that Western farmers had been abandoned. Conflict over provincial participation delayed agreement until late spring, when the 31 May 1990 announcement of a $277 million assistance deal for Saskatchewan farmers (with the province contributing $39.1 million) followed similar announcements concerning Ontario and Alberta. Disagreement over levels of provincial financial participation also delayed progress towards major new agricultural "safety-net" legislation, long discussed by federal and provincial ministers. While the continuing cash crunch in the agricultural sector has recently led to pressures for emergency cash assistance in addition to the major safety net programs (Gross Revenue Insurance Program and Net Income Stabilization Account), federal-provincial tensions have been less apparent.

3. Concluding Overview

In the competitive environment of modern executive federalism, public support is an important influence on the character of federal-provincial relations. As the second Mulroney government proceeds, its low level of public support has fostered increasing provincial assertiveness. This sets the stage for federal-provincial conflict, with provincial governments attempting to bolster their own sagging levels of support, and favours federal compliance with the demands of more popular governments.

Growing constraints on federal money, an important facilitator of federal-provincial harmony in recent years, have fostered continuing conflict over such issues as regional development, health and post-secondary education funding, and agricultural assistance. These constraints, exacerbated by jurisdictional rivalries and constitutional tensions, produced growing pressures from both Quebec and the Western provinces during the fall of 1990 and through much of 1991.

At the same time, 1991 provides examples of federal-provincial collaboration. The possibility of successful bilateral

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

negotiations, and accommodations at the administrative level, is illustrated by the Canada-Quebec Accord on Immigration, which grants Quebec new responsibilities for the integration of immigrants and commits both governments to measures promoting Quebec-bound immigration. The Accord was signed on 5 February 1991.

In the immediate future, however, it seems likely that constitutional discussions will be the predominating influence on the course of federal-provincial relations. Signs that the extensive intergovernmental consultations preceding the release of the federal government's constitutional proposals had contributed to an improved atmosphere were confirmed by most provinces' cautiously receptive reactions to the proposals. On the other hand, provincial premiers left themselves ample room for subsequent opposition, as concrete provincial positions emerge.

It remains to be seen, as well, how the unprecedented parliamentarization of the current round of constitutional discussions will affect intergovernmental negotiations, and final outcomes. While the establishment of constitutional task forces by various governments may address complaints about public exclusion from the Meech Lake process, there is a real probability that the various committees will produce incompatible recommendations that First Ministers will then be under strong pressure to affirm. There is thus a danger that the task forces may enshrine regional divergencies and impose rigidities on future constitutional discussions rather than identify elements of a national consensus. The mandate of Parliament's Special Joint Committee on the renewal of Canada suggests, however, a more positive scenario. Specifically mandated to hold hearings with committees or individual members of provincial and territorial legislatures, the Special Committee could carry forward a process of federal-provincial-territorial interparliamentary consensus-building which would, in turn, exert a consensual influence on First Ministers. The degree to which parliamentary committees can supplement the traditional processes of executive federalism remains, however, for the moment, one of the many unanswerable questions of Canadian federal-provincial relations.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PARLIAMENTARY ACTION

Bill C-39, Supplementary Fiscal Equalization Payments (1982-87) Act, was introduced to the House on 3 April 1985 and received Royal Assent on 26 June 1985. It provided for payments in 1985-86 to reduce the effects of the scheduled termination of existing transitional payments to Quebec, Manitoba, Nova Scotia and Prince Edward Island, and provided for a further payment to Manitoba in 1986-87.

The budget presented to the House by Finance Minister Wilson on 23 May 1985 and concurred with by the House on 3 June 1985, provided for reductions in the rate of increase of payments to the provinces under the EPF component of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977.*

Bill C-94, the *Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act,* providing for the ratification of the accord, was introduced to the House on 7 February 1986. After dying on the Order Paper when Parliament was prorogued, it was reintroduced as Bill C-6 on 10 October 1986 and received Royal Assent on 25 March 1987.

Bill C-96, which amends the Act governing federal-provincial fiscal arrangements by decreasing the rate of growth for EPF transfers, was introduced to the House on 14 February 1986 and received Royal Assent on 27 June 1986.

Bill C-44, establishing equalization arrangements for a five-year term beginning 1 April 1987, was introduced to the House on 11 March and received Royal Assent on 14 April 1987.

Bill C-75, the *Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act,* providing for implementation of the 1986 accord, was introduced to the House on 26 June 1987 and received Royal Assent on 21 July 1988.

Ratification of the Meech Lake amendments by the House of Commons was moved on 29 September 1987 and agreed to on 26 October 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bill C-103, establishing the Atlantic Canada Opportunities Agency, was introduced to the House on 18 December 1987 and received Royal Assent on 18 August 1988.

Bill C-113, establishing the Western Diversification Office, was introduced to the House on 24 February 1988, and received Royal Assent on 3 June 1988.

The 27 April 1989 federal budget, reducing both regional development spending and the rate of increase of transfers to the provinces, was introduced in the House on 27 April 1989 and was passed on 15 May 1989.

Bill C-33, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, reducing the rate of increase of specified transfers to the provinces, was introduced to the House on 27 June 1989.

The budget introduced in the House on 20 February 1990 froze EPF payments for two years and placed a 5% ceiling on CAP payments to selected provinces. It was approved on 8 March 1990.

A resolution establishing a joint committee of the Senate and the House of Commons to examine the constitutional amending process was passed by the House of Commons on 13 December 1990.

The 26 February 1991 budget extended the freeze on EPF payments.

The Report of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Process for Amending the Constitution of Canada (Beaudoin-Edwards Committee) was tabled before both Houses on 20 June 1991.

CHRONOLOGY

The Constitution and Political Institutions

2-3 April 1985 - The third of four scheduled trilateral conferences on constitutional entrenchment of the right of native self-government barely missed obtaining agreement sufficient for further action.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

26-27 March 1987 - The fourth and final scheduled conference on the constitutional entrenchment of a right of native self government resulted in no agreement.

30 April 1987 - With the Meech Lake Accord, Prime Minister Mulroney and the provincial Premiers achieved agreement on a package of draft constitutional amendments sufficient to obtain constitutional ratification by Quebec.

3 June 1987 - Prime Minister Mulroney and the provincial premiers agreed on the formal text of amendments, and signed the Constitutional Accord, 1987.

23 June 1987 - The Quebec National Assembly ratified the Meech Lake amendments, starting the ratification process.

26 April 1988 - A minority Conservative government was elected in Manitoba facing an opposition substantially united against the Meech Lake amendments.

19 December 1988 - The Meech Lake ratification debate in the Manitoba legislature was suspended, making ratification uncertain.

20 April 1989 - Newfoundland elected a Liberal government led by Clyde Wells, who favours changes to the Constitutional Accord.

9-10 November 1989 - A conference of first ministers revealed persisting divergencies over the Meech Lake Accord, and produced only an agreement to continue the search for an acceptable compromise during coming months.

6 April 1990 - The Newfoundland and Labrador House of Assembly rescinded its earlier ratification of the accord.

17 May 1990 - The House of Commons Special Committee tabled a report containing 23 recommendations, prompting a flurry of intergovernmental negotiations.

9 June 1990 - The first ministers signed an agreement committing the Premiers of Manitoba, Newfoundland and New Brunswick to seek ratification of the Meech Lake amendments.

12 June 1990 - Manitoba MLA Elijah Harper began blocking attempts to place a Meech Lake ratification resolution before the House of Assembly.

15 June 1990 - The New Brunswick legislature ratified the Meech Lake amendments.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

23 June 1990 - Responding to the death on this date of the Meech Lake amendments, Quebec Premier Robert Bourassa announced that Quebec would no longer participate in multilateral constitutional talks, and would focus on bilateral discussions with the federal government.

29 June 1990 - Quebec Premier Bourassa announced the creation of a non-partisan provincial commission to develop recommendations on Quebec's constitutional future.

22 August 1990 - The creation of a special caucus task force on the Constitution was announced in Alberta.

4 September 1990 - The Quebec National Assembly passed legislation establishing a 36-member commission (announced in June) on the constitutional status of Quebec.

10 September 1990 - New Brunswick Premier Frank McKenna announced the creation of a provincial commission to express Atlantic perspectives on the constitutional future.

1 November 1990 - Prime Minister Brian Mulroney announced the creation of the 12-member Citizens' Forum on Canada's Future.

6 December 1990 - Manitoba Premier Gary Filmon established an all-party legislative committee on constitutional priorities.

13 December 1990 - The House of Commons passed a resolution establishing (subject to Senate concurrence) a 17-member joint Committee of the Senate and House of Commons on the constitutional amending process.

19 December 1990 - Ontario Premier Bob Rae announced the establishment of an all-party legislative committee on the Constitution.

28 January 1991 - The Constitutional Committee of the Quebec Liberal Party, chaired by Jean Allaire, released its report: "A Quebec Free to Choose."

9 March 1991 - The Quebec Liberal convention adopted the Allaire report as Quebec Liberal Party policy.

22 March 1991 - The legislature of Prince Edward Island established a committee to study constitutional options.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

27 March 1991 - The Commission on the Political and Constitutional Future of Quebec (Bélanger-Campeau Commission) released its report.

6 June 1991 - The Government of the Northwest Territories announced the creation of a committee to develop constitutional proposals relating to the western Arctic.

7 June 1991 - Nova Scotia Premier Donald Cameron announced the creation of a constitutional committee, to be chaired by Eric Kierans.

19 June 1991 - The House of Commons passed a resolution establishing (subject to Senate agreement) a Special Joint Committee to study forthcoming government proposals for the renewal of Canada.

20 June 1991 - The Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Process for Amending the Constitution of Canada (Beaudoin-Edwards Committee) released its report.

21 June 1991 - The Senate passed a resolution to join with the House in establishing a Special Joint Committee to study forthcoming government proposals for the renewal of Canada.

27 June 1991 - The Citizens' Forum on Canada's Future (Spicer Commission) released its report.

23 August 1991 - Saskatchewan Premier Grant Devine announced that a citizens' task force on the Constitution would commence work in September.

19 September 1991 - Newfoundland Premier Clyde Wells announced that a legislative committee on the Constitution would be established.

24 September 1991 - The federal government's constitutional proposals were presented to Parliament.

Energy and Agriculture

16 February 1985 - A 68-point memorandum of agreement between the federal government and Newfoundland ended what had been bitter federal-provincial conflict over the management of offshore oil development.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

28 March 1985 - The Western accord, involving B.C., Alberta, Saskatchewan and the federal government, was signed.

3 October 1986 - Prime Minister Brian Mulroney announced that $1 billion in special assistance would be provided to agricultural producers in 1987.

15 December 1987 - Prime Minister Brian Mulroney announced the Special Canadian Grains Program, which will provide producers with $1.1 billion in special assistance in 1988.

18 July 1988 - The federal and Newfoundland governments signed an agreement with five major oil companies to launch the Hibernia oil project.

2 September 1988 - Agreement was reached on the Lloydminster heavy oil upgrader project, with the federal government committing $401 million for a 31.67% share.

24 September 1988 - The federal and Alberta governments signed an agreement with six oil companies to launch the OSLO oil sands project.

10 November 1988 - The federal government announced an $850 million (estimated) drought relief payment program, but federal and provincial funding roles remained subject to disagreement. (In the case of Ontario, this continued until early August 1989.)

31 May 1990 - Federal-provincial agreement on a $277 million assistance package for farmers in Saskatchewan was announced, completing a process which had previously resulted in agreements for Ontario and Alberta.

The Economy and Regional Development

2 June 1986 - Provincial premiers and Prime Minister Mulroney reached a general agreement on provincial participation in free trade negotiations.

6 June 1987 - Prime Minister Mulroney announced the creation of the Atlantic Canada Opportunities Agency, equipped with a five-year budget of $1.05 billion in new regional development money.

4 August 1987 - Prime Minister Mulroney announced the creation of the Western Diversification Office, furnished with

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a five-year budget of $1.2 billion in new regional development money.

2 February 1988 - British Columbia unilaterally withdrew from its federal-provincial Economic and Regional Development Agreement.

9 June 1988 - Prime Minister Mulroney and Quebec Premier Robert Bourassa signed a new Canada-Quebec Economic and Regional Development Agreement.

17 April 1989 - A meeting of federal and provincial trade ministers resulted in conflict over provincial participation in Canada-U.S. subsidy code negotiations.

29 May 1991 - Federal Health Minister Benoît Bouchard announced that a regional development ministry would be created for Quebec, prompting protest both in Quebec and outside.

Fiscal Arrangements and Tax Reform

23 May 1985 - The federal budget announced reductions in the rate of increase of payments under the EPF. Provincial outcry ensued.

11 March 1987 - Legislation renewing equalization arrangements was tabled in the House (See "Parliamentary Action"), while it was announced that the return of $270 million overpaid to the provinces would not be sought.

27 April 1989 - The federal budget announced reductions in regional development spending and in the rate of increase in payments under the EPF arrangements. Provincial outcry ensued.

8 August 1989 - The federal government's release of details of the proposed national sales tax prompted widespread provincial protest.

9-10 November 1989 - A federal-provincial first ministers' conference saw unified provincial protest in the face of the federal government's continued determination to implement the Goods and Services Tax.

20 February 1990 - The federal budget announced a two-year freeze on EPF payments, and ceilings on other transfers to selected provinces, prompting provincial protest.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

15 June 1990 - The B.C. Court of Appeal overruled federal transfer ceilings. The federal government indicated it would appeal this decision.

15 August 1991 - The Supreme Court rejected a provincial challenge to ceilings applied by the federal government to CAP transfers to some provinces, prompting a resurgence of fiscal protest from the provinces.

SELECTED REFERENCES

Cairns, Alan C. "From Interstate to Intrastate Federalism in Canada." Discussion Paper No. 5. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Toronto, 1979.

Canada, House of Commons, Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements. *Fiscal Federalism in Canada.* Minister of Supply and Services Canada, Ottawa, 1981.

Canada, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. *Report* (esp. Vol. III). Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, 1985.

Doerr, Audrey D. *The Machinery of Government in Canada.* Methuen, Toronto, 1981.

Kernaghan, Kenneth, Ed. *Public Administration in Canada: Selected Readings.* Methuen, Toronto, 1985.

Quebec. *Draft Agreement on the Constitution: Proposals by the Government of Quebec.* May 1985.

Simeon, Richard. *Division of Powers and Public Policy.* Published by the University of Toronto Press in cooperation with the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada and the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Toronto, 1985.

Simeon, Richard. *Intergovernmental Relations.* Published by the University of Toronto Press in cooperation with the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada and the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Toronto, 1985.

Smiley, Donald. *Canada in Question: Federalism in the Eighties.* Third Ed. McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1980.

Thorburn, Hugh G. *Interest Groups in the Canadian Federal System.* Published by the University of Toronto Press in cooperation with the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada and the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Toronto, 1985.

Bulletin d'actualité

86-2F

LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Jack Stilborn
Division des affaires politiques et sociales

Le 29 janvier 1986
Révisé le 25 septembre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

Nº de cat. YM32-1-86-2-1991-09F

ISBN 0-660-93719-0

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

DÉFINITION DU SUJET

Les relations fédérales-provinciales influent sur la plupart des grandes activités du gouvernement au Canada et elles sont en évolution quasi constante. Ces changements trouvent principalement leur source dans l'élection de nouveaux gouvernements qui ont des priorités politiques nouvelles et une conception neuve du fédéralisme, dans l'environnement social et politique, qui suscite constamment de nouveaux problèmes et de nouvelles questions, et dans l'expérience de relations intergouvernementales de plus en plus complexes, qui requiert des ajustements sur le plan des politiques et des institutions.

Le présent bulletin est un résumé des principaux événements survenus sur la scène fédérale-provinciale depuis l'élection du gouvernement Mulroney le 4 septembre 1984. Ces faits récents sont analysés à la lumière des caractéristiques principales et des tendances des relations fédérales-provinciales au cours des années qui ont précédé l'accession au pouvoir des Progressistes conservateurs. Ce survol devrait permettre de tirer des conclusions au sujet des orientations actuelles et probables de l'évolution des relations fédérales-provinciales.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Évolution du contexte

Le cadre actuel des relations fédérales-provinciales est le résultat de plusieurs tendances connexes et durables. La portée et l'ampleur du rôle de l'État se sont constamment accrues au cours de ce

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

siècle, ce qui a amené les gouvernements à s'approprier les zones d'ombre entre les domaines d'importance nationale et ceux d'intérêt purement local ou régional, distinction que les premiers fédéralistes tenaient pour acquise. En outre, l'expansion des activités traditionnelles de base a révélé que, dans la pratique, peu d'activités locales n'ont aucune conséquence sur le plan national, et rares sont les questions autrefois considérées comme purement nationales qui n'aient une incidence locale. Il en est résulté une tendance à remplacer, dans la pratique, le partage constitutionnel des pouvoirs et des compétences exclusives, conçu par les premiers fédéralistes, par des arrangements circonstanciels et constamment renégociés, qui permettent à chaque ordre de gouvernement d'utiliser les moyens à sa disposition pour exercer ses responsabilités fondamentales, comme il les conçoit. Dans ce modèle, l'électorat joue le rôle de cour d'appel ultime, tandis la décision de demander aux tribunaux de se prononcer sur des questions de compétences constitue généralement un dernier recours stratégique pour les gouvernements.

Pendant que prenaient forme les arrangements législatifs et administratifs complexes caractérisant le fédéralisme moderne, les relations fédérales-provinciales ont traversé plusieurs phases distinctes. Les années 50 et 60 sont généralement connues comme l'ère du fédéralisme de coopération, période pendant laquelle l'augmentation constante des ressources et un consensus fédéral-provincial général en matière de priorités ont permis de limiter les différends au minimum et de favoriser l'expansion rapide des programmes à frais partagés. Toutefois, à mesure que prenait forme l'appareil moderne de coordination des activités, des tensions sont apparues. Les craintes des provinces au sujet des priorités faussées imposées par les initiatives fédérales se sont manifestées en particulier par l'affirmation nouvelle du Québec; elles ont vu le jour parce que les nouveaux moyens dont disposaient les provinces leur permettaient d'adopter des politiques distinctes et parce que de nouveaux rôles suscitaient de nouveaux sujets de divergence entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les relations fédérales-provinciales entrèrent de ce fait dans une seconde phase, généralement appelée fédéralisme de concertation, caractérisée par la politisation des relations intergouvernementales,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

une interpénétration et une interdépendance poussées des deux ordres de gouvernement, par la volonté d'affirmation des provinces et par une intensification des conflits. Les restrictions financières des années 70 et la centralisation de l'administration des relations fédérales-provinciales dans les mains de spécialistes ont contribué à créer ces tensions et ont eu pour effet de substituer la concurrence en matière de compétence à la coopération entre les fonctionnaires dans des domaines communs.

Le retour au pouvoir du gouvernement Trudeau en 1980 a inauguré une période au cours de laquelle un grand nombre des tensions propres au fédéralisme de concertation ont pris la forme de conflits ouverts. Au début des années 80, le gouvernement fédéral a de plus en plus manifesté une propension à l'intervention unilatérale sans accord fédéral-provincial, notamment lorsqu'il a menacé de rapatrier la constitution et qu'il a mis en place le Programme énergétique national en 1980. Au début des années 80, le gouvernement fédéral a imposé des restrictions financières aux transferts aux provinces, notamment en modifiant, en 1984, la *Loi sur les accords fiscaux et le financement des programmes établis*, sans consultation des provinces, afin d'assujettir l'aide financière fédérale dans les secteurs de la santé et de l'enseignement postsecondaire au programme de restrictions des "6 et 5 p. 100". Toujours au cours de cette période, le gouvernement fédéral, préoccupé par le manque de visibilité des contributions fédérales aux programmes à frais partagés, a été porté à mettre en oeuvre lui-même ses propres programmes plutôt qu'à financer dans l'ombre les programmes administrés par les provinces. Ce revirement est illustré par la conclusion d'Accords globaux de développement économique et régional, favorisant la planification coordonnée mais prévoyant des mécanismes d'exécution parallèles, qui remplacent les Accords généraux de développement des années 70, axés sur des programmes conjoints de développement régional. Un retournement semblable est survenu dans le cas du financement fédéral. La *Loi canadienne sur la santé* de 1984, par exemple, exigeait de la part des provinces la reconnaissance du financement fédéral des programmes d'assurance-maladie provinciaux. En outre, cette

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

loi manifestait un souci renouvelé du gouvernement fédéral de maintenir des normes nationales, et la volonté d'imposer des sanctions financières aux provinces qui ne respecteraient pas les normes établies à l'échelon fédéral.

Lorsque l'ère Trudeau a pris fin, une question fondamentale concernant les relations fédérales-provinciales est demeurée sans réponse. Les graves conflits du début des années 80 et la controverse persistante sur, entre autres, la *Loi canadienne sur la santé*, étaient-ils le résultat inévitable de l'évolution survenue au cours des années 70 et, faisant ainsi obstacle à des réformes fondamentales, indiquaient-ils ce que serait probablement l'avenir? Par ailleurs, les conflits étaient-ils principalement attribuables au fait que nous étions aux prises à ce moment-là avec des questions fort délicates et ardues et que, par ailleurs, nous avions affaire à des dirigeants aux vues et aux intérêts diamétralement opposés? L'intérêt soutenu accordé par le gouvernement Trudeau à la possibilité de réformes majeures des institutions fédérales, y compris le renforcement de la représentation des régions au sein du gouvernement fédéral par l'intermédiaire d'un Sénat élu, répond en partie à cette question. Les Progressistes conservateurs ont fait valoir un point de vue différent, tant avant qu'après les élections. Brian Mulroney a mis l'accent sur le renouvellement d'un engagement politique envers la coopération, sur la valeur des capacités de négociation et de conciliation, ainsi que sur l'objectif de réconciliation nationale, implicitement politique plutôt qu'institutionnel; on pouvait en déduire que le nouveau gouvernement s'attacherait d'abord à régler des questions particulières dans le cadre des accords existants, plutôt qu'à modifier les structures et les procédures établies.

B. Le premier mandat du gouvernement Mulroney: de septembre 1984 à octobre 1988

1. La lune de miel

Au cours de la première phase du règne du nouveau gouvernement conservateur, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 1985, un certain nombre de facteurs ont favorisé l'amélioration des relations fédérales-

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provinciales. Parmi eux, mentionnons l'engagement explicite pris par le gouvernement fédéral à cet égard, la popularité du nouveau gouvernement (d'où l'intérêt des provinces à éviter tout conflit public) et le consensus fédéral-provincial sur un certain nombre de questions naguère controversées.

Les relations dans le secteur de l'énergie se sont considérablement améliorées; en effet, le 11 février 1985, un accord entre le gouvernement fédéral et Terre-Neuve sur la mise en valeur du pétrole sous-marin a mis fin à des années d'amers conflits tandis que le 28 mars, un autre accord, conclu avec les provinces de l'Ouest, a ouvert la voie au rétablissement des forces du marché dans le secteur de l'énergie, suscitant l'enthousiasme dans l'Ouest du pays. La ratification d'ententes générales de développement économique et régional (EDER) avec le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique a mis un terme à des négociations qui, avec le gouvernement fédéral précédent, s'étaient souvent déroulées dans un climat empreint d'animosité. Ces ententes ont aussi été une autre manifestation du renouveau des relations fédérales-provinciales, tout comme le nombre de séances de consultation fédérale-provinciale, qui a quant à lui triplé.

Sans avoir complètement disparu, les conflits, par rapport à ce qu'ils étaient au début des années 80, ont été beaucoup plus modérés et se sont davantage limités à des questions particulières. Le budget déposé par le gouvernement le 23 mai 1985, qui proposait une réduction du taux d'accroissement des versements au titre du financement fédéral des programmes établis (en matière de santé et d'enseignement postsecondaire) a suscité des controverses parfois très vives tout le reste de l'année. De plus, à la conférence des premiers ministres tenue les 28 et 29 novembre 1985, le débat sur la nature de la participation provinciale aux négociations relatives au libre-échange ne s'est soldé que par un vague accord qui a lui-même été à l'origine d'une mésentente publique entre des ministres fédéraux de premier plan et plusieurs premiers ministres.

2. La période de 1986 à 1988

Si les années 1984 et 1985 ont été une période de lune de miel dans les relations fédérales-provinciales, le reste du mandat du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

premier gouvernement Mulroney peut être considéré comme la période de l'inévitable retour sur terre après les premières années de mariage.

L'aide spéciale de 1 milliard de dollars consentie aux agriculteurs pour la campagne agricole de 1986 et celle de 1,1 milliard de dollars, pour la campagne de 1987, ont contribué à rendre plus harmonieuses les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces agricoles. En revanche, en 1986, l'hésitation du gouvernement fédéral à aider l'industrie pétrolière a soulevé en Alberta une animosité qui ne s'est tempérée que lorsque les autorités fédérales ont pris des engagements, à la veille des élections générales de 1988, à l'égard de mégaprojets. Certaines décisions, par exemple celle d'accorder à la Canadair de Montréal un contrat de 104 millions de dollars pour l'entretien des chasseurs CF-18, et ce en dépit d'une soumission plus basse présentée par une société de Winnipeg, ont été à l'origine d'une controverse persistante qui a entraîné des protestations particulièrement virulentes de l'Ouest.

En matière fiscale, les désaccords ont été fréquents au cours de cette période. Ainsi, en 1986, les provinces ont demandé une augmentation des paiements de péréquation pour compenser les modifications apportées au FPE. En 1987 et 1988, c'est le projet de mise en oeuvre d'une taxe de vente nationale qui a constitué le principal point de désaccord. Les divergences au sujet du libre-échange ont par contre été de nature interprovinciale plutôt que fédérale-provinciale, l'Ontario demeurant le seul opposant à l'Accord, à la fin de 1987.

Durant cette période, les provinces de l'Ouest ont réclamé avec de plus en plus d'insistance un Sénat fondé sur le principe des "trois E", leurs demandes répétées traduisant, entre autres, leur ressentiment à l'endroit des mesures prises par le gouvernement fédéral pour résoudre les problèmes de l'industrie pétrolière. Pour ce qui est de la participation du Québec aux pourparlers constitutionnels, c'est aux efforts de conciliation du premier ministre Mulroney qu'on a généralement attribué la conclusion, le 30 avril 1987, d'un accord fédéral-provincial prévoyant diverses modifications constitutionnelles et satisfaisant, entre autres, les cinq exigences fondamentales du Québec. Les participants aux négociations précédentes s'étaient entendus pour dire que le "Québec Round"

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

était un préalable à toute autre initiative constitutionnelle, mais c'est seulement après avoir élargi le projet d'accord de façon qu'il tienne compte des préoccupations des autres provinces que les participants sont arrivés à une entente.

3. Vue d'ensemble

Durant le premier mandat du gouvernement Mulroney, on a pu constater un relâchement impressionnant des tensions fédérales-provinciales. Les progrès observés pouvaient être imputés à la présence de nouveaux visages à la table de négociation, à une volonté politique renouvelée et à des stratégies de conciliation, mais ils étaient aussi le signe des orientations politiques communes au gouvernement fédéral et à certaines provinces, au chapitre de l'énergie, par exemple. À partir de 1986, les décisions touchant l'aide régionale et les problèmes de nature fiscale ont entraîné un accroissement des tensions entre les gouvernements, et la baisse de popularité des Conservateurs fédéraux a encouragé les provinces à s'affirmer davantage. Les relations fédérales-provinciales étaient toutefois nettement meilleures qu'au début des années 1980, lorsque le climat de confrontation a presque mené à une impasse complète.

En se faisant maintenant l'apôtre du compromis politique, le gouvernement fédéral n'a pas pour autant rayé de l'ordre du jour national les problèmes touchant les institutions et la Constitution. Il a simplement lancé la balle dans le camp des provinces et décidé de faire ressortir les divergences entre celles-ci plutôt que les désaccords fédéraux-provinciaux. À la fin du premier mandat du gouvernement Mulroney, les provinces de l'Ouest continuaient de réclamer avec insistance une réforme du Sénat, et l'Accord constitutionnel du lac Meech, qui était considéré comme une réalisation fédérale-provinciale éclatante et qui permettait d'espérer le retour du Québec dans le giron constitutionnel, n'était toujours pas ratifié.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Le deuxième mandat du gouvernement Mulroney: de novembre 1988 à nos jours

1. La Constitution

a. L'Accord du lac Meech

Lorsque le gouvernement Mulroney a été élu pour un deuxième mandat, deux provinces (le Manitoba et le Nouveau-Brunswick) n'avaient toujours pas ratifié le projet d'accord constitutionnel du lac Meech, et la tenue d'élections dans chacune d'elles avait entraîné un changement de gouvernement et réduit les perspectives d'une ratification.

Ces perspectives se sont considérablement assombries dans les mois qui ont suivi. Le 19 décembre 1988, le premier ministre Gary Filmon a retiré une proposition de ratification qui avait été soumise à l'Assemblée législative manitobaine; il a dit agir en réaction à l'annonce faite la veille par le premier ministre du Québec, M. Robert Bourassa, concernant son intention d'invoquer la clause dérogatoire de la Constitution pour permettre l'adoption d'une loi interdisant l'usage de l'anglais sur les affiches situées à l'extérieur des commerces. En outre, le 20 avril 1989, les Libéraux dirigés par Clyde Wells, farouche opposant aux modifications de l'Accord du lac Meech, sont sortis vainqueurs des élections tenues à Terre-Neuve.

Les rencontres de premiers ministres et de hauts fonctionnaires organisées à la fin de 1989 et au début de 1990 n'ont pas permis de dénouer l'impasse. Le 21 mars 1990, le premier ministre du Nouveau-Brunswick, M. Frank McKenna, a cependant annoncé les détails d'un projet de résolution d'accompagnement. Si la résolution était acceptée, le Nouveau-Brunswick s'engageait à appuyer l'Accord du lac Meech. Dans un rapport rendu public le 17 mai, un Comité spécial de la Chambre des communes a réservé un accueil favorable au projet de "résolution d'accompagnement". Entre temps, le fossé continuait de s'élargir. Le 5 avril 1990, une motion rejetant toute modification au projet d'Accord du lac Meech a reçu l'appui de tous les partis à l'Assemblée nationale du Québec. Le lendemain, l'Assemblée législative de Terre-Neuve retirait son appui aux modifications qu'elle avait déjà acceptées.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Réunis à l'occasion d'un souper préparatoire, le 3 juin 1990, les 11 premiers ministres ont entamé une série de négociations qui ont faillé échouer à plusieurs reprises, mais qui se sont néanmoins soldées par la signature d'un accord constitutionnel, le 9 juin. Aux termes de cet accord, les premiers ministres du Nouveau-Brunswick, du Manitoba et de Terre-Neuve s'engageaient à déployer tous les efforts possibles pour que les modifications de l'Accord du lac Meech soient ratifiées au plus tard le 23 juin, et tous les participants s'engageaient à étudier un processus de réforme du Sénat, à examiner d'autres modifications et à poursuivre les discussions. Dans les jours qui ont suivi, le Nouveau-Brunswick a ratifié les modifications de l'Accord du lac Meech, mais le processus a avorté au Manitoba lorsque le député néo-démocrate Elijah Harper a bloqué le dépôt de la motion à l'Assemblée législative. Le 22 juin, dans la foulée des événements du Manitoba, le premier ministre de Terre-Neuve, M. Clyde Wells, a décidé de ne pas demander la mise aux voix de la motion de ratification dont l'Assemblée législative provinciale était saisie; de cette façon, il y avait deux provinces à n'avoir pas ratifié l'Accord avant l'échéance du 23 juin.

La mort de l'Accord a donné lieu à des échanges acerbes entre le premier ministre de Terre-Neuve, d'une part, et le gouvernement fédéral et le Québec, d'autre part. Les réactions politiques trahissaient plus du découragement que de l'amertume. Lorsqu'il a pris la parole le 23 juin, le premier ministre Mulroney a souligné que le Québec n'avait jamais été isolé au cours des négociations et il a lancé un appel à la réconciliation. Le même jour, après avoir exprimé "sa profonde déception" au nom de tous les Québécois, le premier ministre Robert Bourassa a déclaré dans une allocution ultérieurement télévisée que le Québec ne participerait plus aux pourparlers constitutionnels fédéraux-provinciaux et qu'il se contenterait de prendre part à des discussions bilatérales avec le gouvernement fédéral, discussions portant sur des questions relevant de la compétence des deux paliers de gouvernement. Il a par la suite ajouté que l'immigration, les communications, la formation de la main-d'oeuvre et le recours au pouvoir fédéral de dépenser serait au nombre des sujets abordés dans le cadre des discussions bilatérales.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

b. L'après-lac Meech

Le 29 juin 1990, le premier ministre Bourassa et le chef du Parti Québécois, M. Jacques Parizeau, ont annoncé qu'ils s'étaient entendus sur la mise en place d'une commission impartiale, composée de personnalités politiques et autres et chargée d'élaborer des recommandations sur la situation politique et constitutionnelle du Québec. La commission de 36 membres, créée à l'Assemblée nationale le 4 septembre 1990, devait remettre son rapport au plus tard le 28 mars 1991. Elle s'ajoutait à un comité constitutionnel formé de 17 membres du Parti libéral, comité créé le 6 avril 1990 et chargé d'élaborer des propositions pour fins de discussion, avant le mois de mars 1991, moment prévu pour l'adoption d'une nouvelle politique constitutionnelle.

Lorsque le Québec a annoncé que sa stratégie de l'après-lac Meech consisterait à étendre ses pouvoirs dans le cadre de négociations bilatérales, d'autres provinces n'ont pas tardé à se montrer elles aussi intéressées à disposer de pouvoirs accrus. C'est une tendance constatée de longue date dans le cadre du fédéralisme canadien. Le 23 juin 1990, le premier ministre de la C.-B., M. William Vander Zalm, a déclaré que sa province serait peut-être intéressée par une forme de souveraineté-association. Le lendemain, il a insisté sur les avantages de pouvoirs accrus en matière d'immigration et au regard de la politique fiscale et économique. Le 5 juillet, le premier ministre de l'Alberta, M. Don Getty, a déclaré que sa province voulait être la prochaine, après le Québec, à entamer des négociations bilatérales concernant ses pouvoirs dans différents domaines, tels l'environnement, les télécommunications, le développement économique, le commerce, la politique énergétique, le tourisme et l'immigration. Sans doute en raison des probabilités réduites d'une réforme sénatoriale et dans la foulée de l'initiative prise par le Québec, les provinces de l'Ouest se sont montrées encore plus intéressées à étendre leurs pouvoirs. C'est ce qui est ressorti encore plus clairement à la Conférence des premiers ministres de l'Ouest qui a eu lieu à la fin de juillet 1990 et au cours de laquelle diverses options ont été examinées, y compris l'idée d'une administration indépendante des impôts sur le revenu de l'Ouest canadien.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Un an plus tard, devant l'opposition manifestée par le public dans certaines régions (notamment en Alberta), l'idée d'une décentralisation majeure des pouvoirs ne semblait plus tellement intéresser les provinces (sauf le Québec). Le communiqué final de la Conférence des premiers ministres, qui a eu lieu les 26 et 27 août 1991, proposait que l'on accorde plus de pouvoirs aux provinces au chapitre de la politique monétaire. Toutefois, il invitait également le gouvernement fédéral, quoique tacitement, à mettre en place une stratégie industrielle nationale qui porterait sur l'éducation, le commerce, l'impôt et la R-D.

L'après-lac Meech a également donné lieu, sur le plan constitutionnel, à la création, tant au niveau fédéral que provincial, de divers mécanismes visant à favoriser la consultation publique et le consensus. Le 22 août, le ministre des Affaires intergouvernementales de l'Alberta, M. Jim Horsman, a annoncé la création d'un groupe de travail spécial du caucus, qui étudiera la Constitution canadienne. Le 10 septembre, le premier ministre du Nouveau-Brunswick, M. Frank McKenna, a annoncé la mise sur pied d'une commission spéciale chargée d'étudier l'avenir constitutionnel du Canada, expliquant que les provinces de l'Atlantique ne pouvaient être tenues à l'écart tandis que les autres décidaient des prochaines modifications à apporter. Le 1er novembre, le gouvernement fédéral a créé le Groupe de consultation des citoyens sur l'avenir du Canada, composé de 12 membres. Le vaste mandat consultatif de ce groupe et le nombre disproportionné de ses membres provenant du monde des communications montraient bien que le gouvernement fédéral souhaitait assurer le leadership dans ce domaine tout en évitant de donner l'impression d'empiéter sur le processus plus ouvertement politique en cours au Québec. Cette initiative a donné lieu, le 13 décembre 1990, à la création (sous réserve de l'approbation du Sénat) d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, composé de 17 membres, chargé strictement de consulter les Canadiens et d'examiner le processus de modification de la Constitution. En outre, le 6 décembre, le Manitoba a mis sur pied un comité législatif dont la tâche consiste à fixer des priorités en matière de Constitution et, le 19 décembre, M. Bob Rae, premier ministre de l'Ontario, a annoncé la création d'un comité législatif

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

formé de représentants de tous les partis et chargé de faire des propositions de nature constitutionnelle. Également en décembre, la Colombie-Britannique a mis sur pied un groupe de travail sur la Confédération composé de membres du cabinet (Mme Rita Johnston, qui a succédé à M. Vander Zalm, a par la suite créé un comité législatif plus vaste composé de membres de tous les partis). Le 22 mars 1991, l'assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard a mis sur pied un comité constitutionnel de sept membres et le 7 juin, la Nouvelle-Écosse a créé un comité de 12 membres dirigé par M. Eric Kierans, ancien ministre du cabinet fédéral. La Saskatchewan a annoncé, le 23 août, la création d'un groupe de travail des citoyens tandis que le 19 septembre, le premier ministre Clyde Wells, contrairement à ce qu'il avait laissé entendre, mettait lui aussi sur pied un comité constitutionnel.

Au fur et à mesure que les provinces ont annoncé la création de comités, le projet national de réforme constitutionnelle, ainsi que l'échéancier s'y rapportant, s'est précisé (en partie en réaction aux événements qui se sont produits au Québec et à la publication des rapports du Comité mixte et de la Commission).

Le 9 mars 1991, le Parti libéral du Québec a adopté des propositions constitutionnelles prévoyant une décentralisation radicale des pouvoirs. Les provinces ne souhaitant pas obtenir le degré d'autonomie réclamé par le Québec seraient libres de conclure des ententes administratives conférant un rôle au gouvernement fédéral dans l'exercice de certains pouvoirs. Selon les propositions susmentionnées, seuls quatre domaines seraient de compétence exclusivement fédérale. Beaucoup y ont vu un affaiblissement considérable du rôle du gouvernement fédéral bien qu'il soit également question de neuf domaines de compétence partagée. Dans sa réaction, le gouvernement fédéral s'est montré prudent et a mis l'accent sur le discours de clôture de M. Bourassa lors du congrès du Parti libéral du Québec, dans lequel celui-ci a réitéré son engagement envers le fédéralisme.

Le 27 mars 1991, la Commission Bélanger-Campeau a déposé son rapport, dans lequel elle affirme que l'échec du lac Meech aboutit à une impasse sur le plan constitutionnel. Elle a recommandé que l'Assemblée

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nationale du Québec adopte une loi prévoyant : a) la création d'une commission parlementaire chargée d'analyser les propositions en faveur d'un fédéralisme renouvelé soumises par les autres provinces, b) la mise sur pied d'une commission parlementaire chargée d'examiner les options afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, et c) la tenue d'un référendum sur la souveraineté entre le 8 et le 22 juin ou entre le 12 et le 26 octobre 1992.

Dans le discours du Trône du 13 mai 1991, le gouvernement fédéral a fait part de son intention d'élaborer des propositions de réforme constitutionnelle qui seraient soumises à l'examen d'un vaste comité parlementaire à l'automne. Peu après, le Comité Beaudoin-Edwards et la Commission Spicer déposaient leurs rapports, le premier le 20 juin, et la deuxième, le 27 juin. Le Comité Beaudoin-Edwards a mis l'accent sur la nécessité de faire participer le public au processus décisionnel. Il a recommandé la tenue obligatoire d'audiences publiques sur toute proposition de modification de la Constitution, et proposé que l'on utilise pour cela les mécanismes parlementaires en place. Enfin, il a recommandé l'adoption d'une formule de modification assortie de veto régionaux. La Commission Spicer, quant à elle, a fait état du ressentiment qu'éprouve le public à l'égard de tout accord constitutionnel conclu dans le secret, du cynicisme qu'affiche la population à l'égard des hommes politiques, ainsi que des craintes que suscitent chez les Canadiens le bilinguisme officiel et les questions économiques, entre autres. Ce qui est plus important encore, la Commission a mis en lumière le sentiment d'incompréhension persistant qui existe entre les francophones et les anglophones au Canada.

Le 20 juin 1990, l'Assemblée nationale du Québec a adopté le projet de loi 150, qui prévoyait la création de deux comités de 18 membres chacun, l'un pour étudier les options relatives à la souveraineté, et l'autre pour examiner les offres formelles que recevrait le Québec en faveur d'un fédéralisme renouvelé. Toutefois, les travaux des deux comités, entamés le 28 août, ont été marqués dès le début par de sérieuses querelles partisanes. Le Parti Québécois a empêché la tenue de toute discussion sur quatre des huit points inscrits à l'ordre du jour du comité sur le fédéralisme, tandis que le Parti libéral a retardé les travaux du comité chargé d'examiner les options souverainistes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le 19 juin, la Chambre des communes a adopté une résolution (sous réserve de l'approbation du Sénat, obtenue le 21 juin) prévoyant la création d'un comité mixte spécial qui aurait pour mandat d'examiner les propositions de réforme constitutionnelle mises de l'avant par le gouvernement, de consulter le public et surtout les divers comités constitutionnels et commissions mis sur pied par les provinces, et de présenter son rapport final le 28 février 1992.

Pendant que les consultations se poursuivaient dans les diverses provinces, le gouvernement fédéral a donc posé un geste important. Un comité du cabinet sur l'unité nationale s'est rendu dans différentes régions du pays au printemps et au début de l'été et a participé à diverses sessions d'information sur la question. Lors d'une réunion à Charlottetown le 1er août, le comité a procédé à l'examen de propositions plus détaillées.

Les nombreuses réunions de consultation intergouvernementales qui se sont succédées à l'été et au début de l'automne ont laissé percer plusieurs signes encourageants. Après maints échanges plutôt vifs au printemps, le premier ministre Mulroney et le premier ministre de l'Ontario, M. Bob Rae, sont sortis rayonnants d'une réunion sur la Constitution, tenue au lac Harrington. Le Québec lui aussi s'est montré plus flexible dans ses exigences. Le 7 août, le ministre provincial de la main-d'oeuvre et de la sécurité de revenu, M. André Bourbeau, a laissé entendre au cours d'une entrevue que le Québec accepterait de conclure une nouvelle entente administrative dans le domaine de l'assurance-chômage au lieu d'exiger la compétence exclusive à cet égard comme le prône le rapport Allaire.

Le 23 septembre, le premier ministre Mulroney a déposé au Parlement les propositions de réforme constitutionnelle du gouvernement. Celle-ci comportant trois volets : 1) les propositions qui portent sur les valeurs fondamentales, comme le renforcement de la charte, la reconnaissance du caractère distinct du Québec, le droit à l'autonomie gouvernementale des autochtones, la participation des autochtones aux discussions actuelles et futures sur la Constitution, et la consécration d'une "clause Canada" dans la Constitution; 2) les propositions portant sur les institutions politiques, comme la réforme de la procédure à la Chambre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des communes, l'élection des sénateurs, la participation des territoires au processus de nomination des juges de la Cour suprême, et la possibilité d'apporter des changements à la formule de modification de la Constitution, comme le proposait l'Accord du lac Meech; et 3) les propositions sur l'union économique, comme l'élargissement de l'article 121 (la clause sur le marché commun) et des pouvoirs fédéraux pour administrer l'union économique, une participation accrue des régions à l'élaboration de la politique monétaire, ainsi que la négociation et la constitutionnalisation d'ententes bilatérales dans des domaines comme la formation de la main-d'oeuvre, la culture et la radiodiffusion. Le document du gouvernement contient également des propositions qui visent à transférer le pouvoir résiduel du gouvernement fédéral aux provinces, à éliminer le pouvoir déclaratoire du gouvernement, à permettre la délégation de pouvoirs entre le Parlement et les assemblées législatives, à rationaliser les programmes en vue d'éliminer les chevauchements entre le fédéral et les provinces, à restreindre le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et enfin à établir un "Conseil de la fédération" qui prendrait les décisions finales sur les questions concernant l'union économique et la collaboration intergouvernementale. Les propositions ont été accueillies avec prudence par les provinces.

2. Questions économiques et budgétaires

Il existe de nombreuses autres questions qu'il semble impossible de rayer de l'ordre du jour fédéral-provincial, dont bon nombre de nature financière. Les dépenses engagées dans le développement régional, par exemple, chatouillent toujours les susceptibilités. Les provinces ont protesté contre la répartition des fonds engagés dans la plupart des régions, et les rivalités que suscitent certains projets, comme le choix de l'emplacement de l'agence spatiale canadienne, montrent à quel point ces questions peuvent entraîner des conflits. À la mi-mars 1989, les provinces ont vu se préciser leurs craintes concernant le financement du développement régional, lorsque le gouvernement fédéral a suspendu, en attendant le dépôt du budget, les négociations sur une série d'ententes-cadres de développement régional (EDER) devant se terminer à la fin de l'exercice. Les appréhensions ont cédé la place aux protestions (notamment

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des provinces Maritimes, de l'Ontario et du Manitoba) quand le gouvernement a annoncé, dans son budget du 27 avril 1989, une baisse des dépenses engagées pour le développement régional. Les protestations se sont poursuivies durant l'été mais, en dépit de la signature d'une série d'accords de développement régional qui ont atténué les préoccupations financières de la région de l'Atlantique, le 16 août, le premier ministre du Manitoba, M. Gary Filmon, déclarait que les relations fédérales-provinciales s'étaient détériorées à cause de la diminution des efforts de consultation du gouvernement fédéral et des réductions de dépenses.

Les conflits que suscitent les questions liées au développement régional, tout comme les nombreux autres conflits qui caractérisent les relations fédérales-provinciales, reflètent les tensions plus importantes qui existent sur le plan constitutionnel et qui sont particulièrement évidentes entre le Québec et le gouvernement fédéral. Les frustrations éprouvés par le gouvernement fédéral à l'égard des retards enregistrés au chapitre du financement de projets conjoints, et les négociations de plus en plus ardues dont font l'objet les ententes cadres de développement régional conclues entre le Québec et le Canada ont amené le ministre de la Santé, M. Benoît Bouchard, à annoncer, le 29 mai 1991, la création d'un ministère distinct du développement régional pour assurer le financement fédéral direct (et, par ricochet, accroître la visibilité du gouvernement fédéral) des projets entrepris au Québec. L'annonce a soulevé de vives protestations au Québec, qui a accusé le gouvernement fédéral d'ingérence, tandis que, paradoxalement, l'Ontario s'est plaint de voir ses propres besoins négligés.

Une réduction de 1 p. 100 du taux de croissance des transferts aux provinces, dans le cadre du financement des programmes établis, a également été annoncée dans le budget du 27 avril 1989. Cette baisse a été suivie, dans le budget du 20 février 1990, d'un gel de deux ans des subventions destinées aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire dans le cadre du financement des programmes établis ainsi que par l'imposition d'un plafond de 5 p. 100 à l'augmentation des paiements versés aux trois provinces les plus riches, l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta, au titre du Régime d'assistance publique

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

du Canada. La réaction des provinces à ces compressions est tantôt très négative - comme celle du premier ministre de la Colombie-Britannique, M. William Vander Zalm, qui a qualifié le budget de "monstruosité" - tantôt résignée. Geste très inhabituel, la Colombie-Britannique a rompu avec la tradition des ententes à l'amiable qui caractérisent les relations fédérales-provinciales, pour porter la question du plafond de l'augmentation des paiements versés aux provinces devant les tribunaux. Le 15 juin 1990, la Cour d'appel de la province rendait son jugement, affirmant que cette mesure contrevenait aux lois fédérales existantes. Le premier ministre M. Mulroney a annoncé que le gouvernement fédéral entendait interjeter appel de la décision.

Le 15 août 1991, la Cour suprême statuait que le gouvernement fédéral n'avait pas besoin de l'accord des provinces pour modifier les transferts fédéraux accordés en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, entérinant du coup le plafond fixé pour l'année 1990. Cette décision a amené les provinces à dénoncer encore une fois les réductions décrétées au titre des paiements de transfert à la suite du gel des transferts de FPE annoncé dans le budget du 26 février pour l'exercice 1992-1993. Au moins un premier ministre a établi un lien inquiétant entre les conflits entourant les questions fiscales et les tensions constitutionnelles; en effet, le 15 août, le premier ministre de l'Ontario, M. Bob Rae, a déclaré que l'unité nationale ne pourrait être réalisée tant et aussi longtemps que les questions fiscales ne seraient pas réglées. Il a affirmé qu'il faudrait inclure la question des paiements de transfert à l'ordre du jour des discussions constitutionnelles fédérales-provinciales.

Les efforts de compression des dépenses du gouvernement fédéral ont avivé la controverse au sujet de l'aide spéciale dont les producteurs de grains ont eu besoin ces dernières années. En réponse à la crise de l'endettement aggravée par l'état des marchés internationaux, le ministre fédéral de l'Agriculture, M. Donald Mazankowski, a annoncé à la Conférence des ministres fédéral et provinciaux qui a eu lieu les 29 et 30 mars 1990, que le gouvernement fédéral accorderait une aide de 500 millions de dollars, à condition que les provinces bénéficiaires versent un montant équivalent. La proposition a soulevé une réaction très négative de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la part des premiers ministres des provinces productrices, et le premier ministre ministre de la Saskatchewan, M. Grant Devine, a déclaré que l'offre fédérale était insuffisante et qu'on a abandonné les agriculteurs de l'Ouest. Le conflit au sujet de la participation des provinces a retardé l'accord jusqu'au moment de l'annonce, le 31 mai 1990, d'une entente prévoyant le versement d'une aide de 277 millions de dollars aux producteurs de la Saskatchewan (avec une contribution de 39,1 millions de dollars de la province). Cette entente faisait suite à d'autres semblables conclues avec l'Ontario et l'Alberta. Le désaccord au sujet de la participation financière des provinces a aussi retardé une importance mesure législative sur le soutien du revenu agricole, longuement discutée par les ministres fédéral et provinciaux. Bien que les difficultés financières éprouvées par le secteur agricole aient récemment contraint le gouvernement à débloquer de toute urgence des fonds qui viennent s'ajouter à l'aide fournie dans le cadre des principaux programmes de soutien du revenu (Régime d'assurance - revenu brut et Compte de stabilisation du revenu net), les tensions fédérales-provinciales se sont quelque peu réscrbées.

3. Conclusion générale

Vu le contexte conflictuel dans lequel le fédéralisme exécutif évolue actuellement, les relations fédérales-provinciales sont fortement influencées par l'opinion publique. L'impopularité du gouvernement de M. Mulroney, qui en est à son deuxième mandat, encourage les provinces à s'affirmer de plus en plus. Si les gouvernements provinciaux cherchent à remonter leur cote de popularité, des conflits s'annoncent avec le gouvernement fédéral qui devra répondre à leurs exigences.

Les fonds fédéraux, qui ont été un important facteur d'harmonie dans les relations fédérales-provinciales ces dernières années, font l'objet de compressions de plus en plus grandes qui provoquent d'incessants conflits sur des questions comme le développement régional, la santé, l'enseignement postsecondaire et l'aide aux agriculteurs. Ces compressions, exacerbées par les luttes de pouvoir et les tensions constitutionnelles, ont incité le Québec, ainsi que les provinces de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'Ouest, à exercer de plus en plus de pressions au cours de l'automne 1990 et le gros de 1991.

L'année 1991 a quand même vu se manifester quelques exemples de collaboration fédérale-provinciale. L'Accord Canada-Québec sur l'immigration, qui accorde au Québec de nouvelles responsabilités en matière d'intégration des immigrants et en vertu duquel les deux gouvernements s'engagent à prendre des mesures afin de promouvoir l'immigration au Québec, montre qu'il est possible de mener à bien des négociations bilatérales et d'obtenir des accommodements au niveau administratif. Cet accord a été signée le 5 février 1991.

Dans le proche avenir, ce sont les discussions constitutionnelles qui détermineront vraisemblablement le cours des relations fédérales-provinciales. Les consultations intergouvernementales exhaustives qui ont procédé le dépôt des propositions de réforme constitutionnelle du gouvernement fédéral ont contribué à améliorer le climat, fait confirmé par l'accueil prudent que la plupart des provinces ont réservé aux propositions. Par ailleurs, les premiers ministres provinciaux se sont laissé suffisamment de marge pour critiquer au besoin ces propositions au gré des positions qu'adopteront les provinces.

On en sait pas dans quelle mesure la parlementarisation sans précédent des discussions constitutionnelles actuelles influera sur les négociations intergouvernementales et sur leur issue. Bien que la création par différents gouvernements de groupes de travail chargés d'étudier les questions constitutionnelles puisse offrir une tribune à la population mécontente d'avoir été exclue du processus ayant mené à l'Accord du lac Meech, ces groupes risquant d'en arriver à des propositions incompatibles les unes avec les autres, que les premiers ministres seront presque forcés d'entériner. Ces groupes de travail risquent de confirmer les diversités régionales qui existent et d'imposer un cadre rigide aux futures discussions constitutionnelles plutôt que d'en faire ressortir les éléments qui peuvent aboutir à un consensus national. Le mandat du Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada laisse entrevoir, toutefois, un scénario plus positif. Le Comité, qui doit tenir des audiences avec les comités ou les députés des assemblées législatives des provinces et des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

territoires, pourrait favoriser l'établissement d'un consensus entre les parlementaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, consensus qui, à son tour, inciterait les premiers ministres à arriver à un accord. Or, on ne sait pas dans quelle mesure les comités parlementaires peuvent renforcer les processus traditionnels du fédéralisme exécutif. Pour le moment, il s'agit là d'une des nombreuses questions sans réponse qui caractérisent les relations fédérales-provinciales.

MESURES PARLEMENTAIRES

Le projet de loi C-39, *Loi sur les paiements de péréquation supplémentaires (1982-1987)*, a été présenté à la Chambre le 3 avril 1985 et a reçu la sanction royale le 26 juin suivant. Il prévoyait des paiements en 1985-1986 pour réduire l'effet de la suppression prévue des paiements provisoires au Québec, au Manitoba, à la Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard, ainsi qu'un autre paiement au Manitoba en 1986-1987.

Le budget présenté à la Chambre par le ministre des Finances, Michael Wilson, le 23 mai 1985 et adopté par la Chambre le 3 juin suivant prévoyait des réductions du taux d'augmentation des paiements de financement des programmes établis versés aux provinces en vertu de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*.

Le projet de loi C-94, *Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve*, a été présenté à la Chambre le 7 février 1986. Il est resté en plan au Feuilleton à la prorogation du Parlement, mais il a été déposé de nouveau (projet de loi C-6) le 10 octobre 1986 et a reçu la sanction royale le 25 mars 1987.

Le projet de loi C-96, qui modifiait la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux* en réduisant le taux de croissance des paiements de transfert au titre du FPE, a été présenté à la Chambre le 14 février 1986 et a reçu la sanction royale le 27 juin 1986.

Le projet de loi C-44, qui prévoyait des accords de péréquation pour cinq ans à partir du 1er avril 1987, a été présenté à la Chambre le 11 mars 1987 et a reçu la sanction royale le 14 avril 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le projet de loi C-75, *Loi de mise en oeuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*, qui prévoyait la mise en oeuvre de l'accord intervenu en 1986, a été présenté à la Chambre des communes le 26 juin 1987. Il a reçu la sanction royale le 21 juillet 1988.

La ratification par la Chambre des communes des modifications constitutionnelles négociées au lac Meech a été proposée le 29 septembre 1987 et adoptée le 26 octobre suivant.

Le projet de loi C-103, portant création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, a été déposé à la Chambre le 18 décembre 1987. Il a reçu la sanction royale le 18 août 1988.

Le projet de loi C-113, établissant le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest canadien, a été déposé à la Chambre des communes le 24 février 1988. Il a reçu la sanction royale le 3 juin 1988.

Le budget fédéral du 27 avril, qui prévoit une réduction des dépenses engagées pour le développement régional et une baisse du taux d'augmentation des transferts aux provinces, a été déposé à la Chambre le 27 avril 1989 et a été adopté le 15 mai 1989.

Le projet de loi C-33, qui modifierait la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé* de façon à réduire le taux d'augmentation de certains transferts aux provinces, a été déposé à la Chambre le 27 juin 1989.

Le budget présenté à la Chambre des communes le 20 février 1990 a gelé les paiements au titre du FPE pour deux ans, et imposé un plafond de 5 p. 100 à l'augmentation des paiements versés à certaines provinces au titre du RAPC. Le budget a été approuvé le 8 mars 1990.

Le 13 décembre 1990, la Chambre des communes a adopté une résolution portant création d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, chargé d'examiner le processus de modification de la Constitution.

Le budget du 26 février 1991 prolonge le gel décrété à l'égard des paiements effectués au titre du FPE.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution (le Comité Beaudoin-Edwards) a été déposé à la Chambre des communes et au Sénat le 20 juin 1991.

CHRONOLOGIE

La Constitution et les institutions politiques

2-3 avril 1985 - La troisième de quatre conférences trilatérales sur l'inscription dans la Constitution du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale se termine sans qu'on parvienne au consensus permettant d'aller de l'avant.

25-27 mars 1987 - La dernière des quatre conférences prévues au sujet de l'inscription dans la Constitution du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale n'aboutit à aucun accord.

30 avril 1987 - Avec l'Accord du lac Meech, le premier ministre Mulroney et les premiers ministres des provinces s'entendent sur un ensemble de projets de modifications constitutionnelles grâce auxquelles le Québec adhérerait à la Constitution.

3 juin 1987 - Le premier ministre Mulroney et les premiers ministres des provinces s'entendent sur le texte officiel des modifications et signent l'Accord constitutionnel de 1987.

23 juin 1987 - L'Assemblée nationale du Québec ratifie l'Accord du lac Meech, entamant ainsi le processus de ratification.

26 avril 1988 - Un gouvernement conservateur minoritaire est élu au Manitoba où l'opposition, dans l'ensemble, s'entend pour rejeter les modifications constitutionnelles énoncées dans l'Accord du lac Meech.

19 décembre 1988 - Le débat sur l'Accord du lac Meech à l'Assemblée législative du Manitoba est suspendu, ce qui compromet la ratification de l'Accord.

20 avril 1989 - Les Terre-Neuviens élisent un gouvernement libéral dirigé par Clyde Wells, qui préconise des modifications à l'Accord constitutionnel.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

9 et 10 novembre 1989 - La Conférence des premiers ministres fait ressortir les divergences de vues qui subsistent au sujet de l'Accord du lac Meech. Les participants conviennent uniquement de continuer à chercher un compromis acceptable au cours des mois à venir.

6 avril 1990 - L'Assemblée législative de Terre-Neuve et du Labrador rescinde sa ratification antérieure de l'Accord.

17 mai 1990 - Le Comité spécial de la Chambre des communes dépose un rapport contenant 23 recommandations. Le document provoque aussitôt une poussée de négociations entre gouvernements.

9 juin 1990 - Les premiers ministres signent une entente en vertu de laquelle les premiers ministres du Manitoba, de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick s'engagent à faire ratifier par leur assemblée législative les modifications énoncées dans l'Accord.

12 juin 1990 - Le député manitobain M. Elijah Harper commence à faire de l'obstruction pour empêcher que la résolution de ratification de l'Accord du lac Meech soit présentée à l'Assemblée législative.

15 juin 1990 - L'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick ratifie les modifications formulées dans l'Accord du lac Meech.

23 juin 1990 - L'Accord du lac Meech n'ayant pas été ratifié par toutes les provinces, ce qui entraîne sa mort, le Premier ministre du Québec, M. Robert Bourassa, annonce que le Québec ne participera plus à des discussions constitutionnelles multilatérales, mais seulement à des discussions bilatérales avec le gouvernement fédéral.

29 juin 1990 - Le Premier ministre du Québec, M. Bourassa, annonce la création d'une commission provinciale politiquement indépendante qui sera chargée de formuler des recommandations sur l'avenir constitutionnel du Québec.

23 août 1990 - L'Alberta annonce la création d'un groupe de travail spécial, formé de membres du caucus, qui sera chargé d'examiner les questions constitutionnelles.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

4 septembre 1990 - L'Assemblée nationale du Québec adopte la loi portant création d'une commission de 36 membres (dont l'annonce a été faite en juin) sur l'avenir constitutionnel du Québec.

10 septembre 1990 - Le Premier ministre du Nouveau-Brunswick, M. Frank McKenna, annonce la création d'une commission provinciale chargée d'exprimer le point de vue de la région de l'Atlantique que l'avenir constitutionnel.

1er novembre 1990 - Le premier ministre, M. Brian Mulroney, annonce la création du Groupe de consultation des citoyens sur l'avenir du Canada, composé de 12 membres.

6 décembre 1990 - Le premier ministre du Manitoba, M. Gary Filmon, crée un comité législatif formé de représentants de tous les partis sur les priorités de nature constitutionnelle.

13 décembre 1990 - La Chambre des communes adopte une résolution créant (sous réserve de l'approbation du Sénat) un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution.

19 décembre 1990 - Le premier ministre de l'Ontario, M. Bob Rae, annonce la mise sur pied d'un comité législatif formé de représentants de tous les partis sur la Constitution.

28 janvier 1991 - Le Comité constitutionnel du Parti libéral du Québec, présidé par Jean Allaire, dépose son rapport intitulé : "Un Québec libre de ses choix".

9 mars 1991 - La convention du Parti libéral du Québec adopte le rapport Allaire en tant que politique du Parti libéral du Québec.

22 mars 1991 - L'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard annonce la création d'un comité chargé d'examiner les options constitutionnelles.

27 mars 1991 - La Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Commission Bélanger-Campeau) dépose son rapport.

6 juin 1991 - Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest annonce la création d'un comité chargé d'élaborer des propositions de réforme constitutionnelle visant l'ouest de l'Arctique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

7 juin 1991 - Le premier ministre de la Nouvelle-Écosse, M. Donald Cameron, annonce la création d'un comité constitutionnel présidé par M. Eric Kierans.

19 juin 1991 - La Chambre des communes adopte une résolution (sous réserve de l'approbation du Sénat) prévoyant la création d'un comité spécial mixte pour étudier les propositions sur le renouvellement du Canada devant être déposées par gouvernement.

20 juin 1991 - Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution du Canada (Comité Beaudoin-Edwards) dépose son rapport.

21 juin 1991 - Le Sénat adopte une résolution en vue de se joindre à la Chambre des communes et de créer un comité mixte spécial pour étudier les propositions sur le renouvellement du Canada devant être déposées par le gouvernement.

27 juin 1991 - Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (Commission Spicer) dépose son rapport.

23 août 1991 - Le premier ministre de la Saskatchewan, M. Grant Devine, annonce qu'un groupe de travail des citoyens sur la Constitution entreprendra ses travaux en septembre.

19 septembre 1991 - Le premier ministre de Terre-Neuve, M. Clyde Wells, annonce la création d'un comité législatif sur la Constitution.

24 septembre 1991 - Le gouvernement fédéral dépose ses propositions de réforme constitutionnelle au Parlement.

L'énergie et l'agriculture

16 février 1985 - Un protocole d'entente en 68 points entre le gouvernement fédéral et la province de Terre-Neuve met fin à un conflit acerbe entre les deux gouvernements au sujet de la gestion de la mise en valeur des ressources pétrolières extracôtières.

28 mars 1985 - Signature de l'accord de l'Ouest par la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le gouvernement fédéral.

3 octobre 1986 - Le premier ministre Brian Mulroney annonce que le gouvernement fédéral fournira 1 milliard de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dollars d'aide spéciale aux producteurs agricoles en 1987.

15 décembre 1987 - Le premier ministre Brian Mulroney annonce le Programme spécial canadien pour les grains, qui prévoit une aide spéciale de 1,1 milliard de dollars aux producteurs agricoles en 1988.

18 juillet 1988 - Les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve signent avec cinq grandes sociétés pétrolières une entente concernant l'exploitation des gisements d'Hibernia.

2 septembre 1988 - Le projet de valorisation du pétrole lourd de Lloydminster fait l'objet d'une entente aux termes de laquelle le gouvernement fédéral engage 401 millions de dollars, ce qui établit à 31,67 p. 100 sa part du financement.

24 septembre 1988 - Les gouvernements du Canada et de l'Alberta signent avec six sociétés pétrolières une entente en vue du lancement du projet OSLO pour l'exploitation des sables bitumineux.

10 novembre 1988 - Le gouvernement fédéral annonce un programme d'environ 850 millions de dollars pour venir en aide aux victimes de la sécheresse, mais les rôles du gouvernement fédéral et des provinces en matière de financement font toujours l'objet d'un désaccord. (En Ontario, la question ne s'est réglée qu'au début d'août 1989.)

31 mai 1990 - Une entente fédérale-provinciale sur le versement d'une aide financière de 277 millions de dollars aux agriculteurs de la Saskatchewan est annoncée, ce qui met fin à une série de discussions qui ont déjà abouti à des accords avec l'Ontario et l'Alberta.

L'économie et le développement régional

2 juin 1986 - Les premiers ministres provinciaux et le premier ministre Mulroney concluent une entente générale sur la participation des provinces aux négociations sur la libéralisation des échanges.

6 juin 1987 - Le premier ministre Mulroney annonce la création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, dotée d'un budget quinquennal de 1,05 milliard de dollars d'aide nouvelle au développement régional.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

4 août 1987 - Le premier ministre Mulroney annonce la création du Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest, doté d'un budget quinquennal de 1,2 milliard de dollars d'aide nouvelle au développement régional.

2 février 1988 - La Colombie-Britannique se retire unilatéralement de l'Entente de développement économique et régional qu'il avait conclue avec le gouvernement fédéral.

9 juin 1988 - Les premiers ministres Mulroney et Bourassa signent une nouvelle Entente de développement économique et régional Canada-Québec.

17 avril 1989 - À l'occasion d'une rencontre fédérale-provinciale des ministres du Commerce, les participants ne réussissent pas à s'entendre sur la participation des provinces aux négociations canado-américaines concernant un code des subventions.

29 mai 1991 - Le ministre fédéral de la Santé, M. Benoît Bouchard, annonce la création d'un ministère du développement régional spécialement pour le Québec, ce qui suscite des protestations au Québec et ailleurs.

Les accords fiscaux et la réforme fiscale

23 mai 1985 - Le budget fédéral prévoit des réductions du taux d'augmentation des paiements de financement des programmes établis (FPE). Cette décision soulève un tollé de la part des provinces.

11 mars 1987 - Le projet de loi renouvelant les accords de péréquation est déposé à la Chambre (voir *Mesures parlementaires)*; le gouvernement annonce en outre qu'il ne cherchera pas à recouvrer les 270 millions de dollars payés en trop aux provinces.

27 avril 1989 - Le budget fédéral prévoit une réduction des dépenses engagées pour le développement régional et une baisse du taux d'augmentation des paiements versés aux termes du Financement des programmes établis. Les provinces protestent.

8 août 1989 - L'annonce des modalités du projet de taxe de vente nationale par le gouvernement fédéral soulève les protestations de toutes les provinces.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

9 et 10 novembre 1989 - À l'occasion d'une Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, les provinces sont unanimes à dénoncer la détermination persistante du gouvernement fédéral à appliquer sa taxe sur les produits et services.

20 février 1990 - Le budget fédéral annonce un gel de deux ans des paiements de transfert dans le cadre du FPE et l'imposition de plafonds à l'égard d'autres transferts à certaines provinces, ce qui suscite des protestations de la part de ces dernières.

15 juin 1990 - La Cour d'appel de la Colombie-Britannique statue que les plafonds imposés aux transferts fédéraux sont contraires à la loi. Le gouvernement fédéral indique qu'il interjettera appel de cette décision.

15 août 1991 - La Cour suprême rejette la prétention des provinces qui s'opposent aux plafonds imposés par le gouvernement fédéral aux paiements de transfert accordés dans le cadre du FPE, ce qui suscite de nouvelles protestations de la part des provinces.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Cairns, Alan C. *From Interstate to Intrastate Federalism in Canada.* Discussion Paper no. 5, Toronto, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1979.

Canada. Chambre des communes, Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. *Le fédéralisme fiscal au Canada.* Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1981.

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. *Rapport* (particulièrement le volume III). Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Doerr, Audrey D. *The Machinery of Government in Canada.* Toronto, Methuen, 1985.

Kernaghan, Kenneth (éd.). *Public Administration in Canada: Selected Readings.* 5e édition. Toronto, Methuen, 1985.

Québec. *Projet d'accord constitutionnel: propositions du gouvernement du Québec.* Mai 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Simeon, Richard (coordonnateur de la recherche). *La partage des pouvoirs et la politique d'État*. Volume 61 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Simeon, Richard (coordonnateur de la recherche). *Les relations intergouvernementales*. Volume 63 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Smiley, Donald. *Canada in Question: Federalism in the Eighties*. 3e édition. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.

Thorburn, Hugh G. (coordonnateur de la recherche). *Les groupes de pression dans le système fédéral canadien*. Volume 69 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.